

第一章 研究の目的と方法

まずはじめに、本研究「滋賀県中部広域市町村圏の社会学的研究」の意義や目的、ないしその方法について簡単に述べておきたい。

周知のように建設省は昭和43年に「地方生活圏」という構想を打出し「住民生活の都市化と広域化という傾向にそいながら、都市と農村を一体としてとらえ、これまでにままして住民の日常生活を重視した生活環境施設の整備をすめようとする……」¹⁾と謳っている。この地方生活圏は半径20～30km、バスによる時間距離1～1.5時間、人口15万人以上、中心部施設として総合病院・各種学校・中央市場等をもつ圏域範囲を意味し、さらにその下位生活圏として、基礎集落圏(半径1～2km)、一次生活圏(半径4～6km)、二次生活圏(半径6～10km)をもつ階層的圏域から組立てられるところの計画圏域である。この計画を実現するために、地方生活圏中心都市—第2次生活圏中心都市—第一次生活圏中心部—単位集落というふうに、中心的地区を順次結びつける放射状道路を主体とし、あわせてこれらを補完する下位生活圏相互を結ぶ道路を整備する、というものである²⁾。その整備事業は道路のほか、公園、下水道、住宅・宅地、河川・砂防、集落再編成等があるが、その重点施策が府県道や市町村道の整備におかれたことは、その事業費の配分状況からみても明らかである。

これに対し45年から発足した自治省の「広域市町村圏」構想もまたつぎのように述べている。「経済の発展に伴い、わが国土全体にわたり、住民の生活水準は急速に上昇し、均衡化しつつあるとともに、その生活態様は都市化しつつある。しかし公共施設の整備は著しく立ち遅れており、その速やかな整備と均衡化が要請されている……。一方、交通通信手段の発達に伴い、住民の日常生活圏域は漸次広域化し、都市的地域を中心とし、周辺農山漁村地域を一体とした広域的かつ総合的な市町村の行政を推進す

ることの必要性が増大しつつある」³⁾と。そのねらいは建設省の意図する地方生活圏に類似するが、この方は主として広域行政処理方式—例えば共同し尿処理場やゴミ処理場、上・下水道の広域的整備、広域火葬場や墓地公園の設置、総合グラウンド・図書館・博物館など文化施設の整備等に重点がおかれているようである。また前者が必ずしも地方の行政区画に固執しないのに対し、後者はあくまでも市町村等の行政区画を単位とし、それらの協調と合意によって市町村を超える広域行政を展開しようとしている点にも差異がみられるようである。

ところで政府(国土庁)は53年にいたって「第三次全国総合開発計画」(以下「三全総」と略称)なるものを発表し、全国土の利用の均衡を図りつつ、人間居住の総合的環境の形成を図るという方式(いわゆる定住構想)を打出した。すなわち、人間居住の総合的環境としては自然環境・生活環境・生産環境の3つが調和のとれたものでなければならず、また「居住の安定性を確保するためには、雇用の場の確保、住宅及び生活関連施設の整備、教育・医療の水準の確保が基礎的な条件である。特に大都市圏と比較して定住人口の大幅な増加が予想される地方都市の生活環境の整備と、その周辺農山漁村の環境整備が優先して図られなければならない。この方式を定着させるためには三全総開発計画と各地方公共団体の自主的な総合開発計画と相互の調和を図ることにより、地域参加の道を開くことが重要な課題となってくる」⁴⁾と述べている。従来の総合計画がとかく上からの押しつけ計画であったことを反省し、地方自治体がその計画に参加する道を開いたこと、生活圏構想とともに定住圏構想を打出した点にある種の進展が見られる。

さて、以上の3つの施策は若干の相違点を持ちつつも、いわば屋上屋を重ねる嫌いがあり、中央省庁での調整にかなりの困難があったと仄

聞しているが、結局、自治省の広域市町村圏計画の実施が10年近い実績をもっており、他の2つの開発計画の受け皿になったようである。タテ割り行政のデメリットが露呈された感を深くするのであるが、いずれにしてもこれらの開発計画や生活圏・行政圏の策定された根底には、高度経済成長に伴う現実社会のきわめてドラステックな変化が存在したことはいうまでもない。その主なる点を列挙すると次のごとくであろう。

- ① 過密・過疎の進行はいくぶん緩和されたとはいえ、大きい流れとしては依然として継続している。ただ地方中心都市（とくに県都）の人口は最近増加の傾向が著しく、この流れを利用して、地方中心都市を中核とする生活圏や定住圏を形成することが可能ではないかという展望がもたれる。
- ② 都市化 (urbanization) による農村生活様式の変遷とある程度の物質生活水準の上昇により、都市・農村間の格差が減少したこと。
- ③ 農村地域のベッドタウン化、兼業農家の増大、非農家の増加等による混住社会の実現は、いわゆるムラの弛緩崩壊を予想せしめるが、そこになんらかの新しいコミュニティの形成が要請される。
- ④ 高齢化社会の到来は必然であり、それに伴って各種の福祉政策の充実発展が望まれる。
- ⑤ 全国の国土—とくに自然環境（緑・水・空気・海湖沼・山林など）は荒廃の一途をたどっている。工場誘致によって経済的利益を期待していた物質的価値観は、漸次精神的価値観に変容しつつあり、そうした価値観の転換に対応する国の施策が必要となってきた。

以上を前提として、われわれは広域市町村圏の社会学的研究を意図したのであるが、その調査研究の視座を要約すると次の如くである。

- ① 上述のごとく広域市町村圏構想の目指すところは、圏内各自治体の行政を越える広域行政の展開によって、住民の『日常生活圏』の拡大、のニーズに対応しようとするものであるが、その施策によって果して住民の日常生活における有機的関連が高められ、また自治体

相互間の行政的効率性が実現しつつあるか否か、ということである。自治体相互間、また住民相互間の協力と連帯が強化されるかどうかという問題は、すぐれて社会学的な関心であるからである。また、広域行政機構が有機的・積極的に形成され、その運営が合理的・効率的になされているかどうかということも、組織論的立場から社会学の課題となり得るのである。

- ② 広域市町村圏行政は、圏内各自治体（市町村）の補完行政であるといわれる。若しそうだとすれば依然として行政の主体は各自治体であるが、その自治体行政が、広域行政の推進によって住民のニーズを一層充実させるものに改善されつつあるかどうか、が問題とされる。かつて昭和30年前後に大規模な町村合併が行われたが、その際、旧町村の役場や農協、その他の機関が合併市町村の中心部に移り、行政と住民との距離が大きくなり、行政機関は住民にとって親しみにくいものとなった経緯がある。したがって広域行政の推進は一応合理的・効率的なものとして観念されつつも、他方では住民にとって行政がますます遠い存在として感じられ、その推進に対して一種の抵抗感のごときものの存在することが想定される。このように考えて来ると、広域行政の推進に伴って各自治体の行政の見直し、すなわち住民のニーズに真に対応した『ムラづくり、やままちづくり』が進展されなければならない。まして三全総による定住圏構想の受け皿としての広域行政ということになれば、住民参加による、ムラづくりや、まちづくりが新しい構想に立脚して推進されることが望ましい。机上の空論でなく、現実において創造の努力が市町村執行部や議会当局、さらには各種の住民団体によって試みられているかどうかが問題とされねばならない。
- ③ 広域市町村圏行政は地方の中心都市を中核とし、その周辺農山漁村を一体とした日常生活圏の形成を図るというとき、中核都市と周辺農山漁村との間にいかなる社会的機能を通じて、いかなる生活圏域や生産・消費の圏域が形成されつつあるか、これは、今日要請さ

れている地域社会学の根本問題である。われわれの調査においてもこの点に最大の努力を傾け、いわゆる商圈（とくに日常生活物資の購買圏）や人びとの交際圏・関心圏等の実態把握とその変化の様相を追跡しようとした。ただ注意すべきは、対象地であるこの圏域には、近江八幡と八日市というほぼ都市勢力の匹敵する二つの市をもつ、いわゆる二眼レフ構造の広域圏だ、ということである（複眼レフ構造をもつものが全国に120位あり、一市とその周辺町村から成立っているもの154、市という核心をもたないものも47ある）³⁾。そこでわれわれは、両市を常に比較しつつ、とくに中核都市である八日市の都市勢力に注目し、その勢力測定の指標を、都市社会学その他の研究業績や住民意識の調査を通じて確定する作業を進めたい。

- ④ 行政サイドから画定された広域圏は、現実の生活圏と必ずしも一致するものではない。また生活圏は生産・消費を中心とする経済的機能関連のみで把握されるものでもない。機能的関連体系 (nodal system) のほかに、言語・宗教・習俗等の文化的同質性 (homogeneity) があってこそ、その生活圏は一層充実した社会的連帯性をもつものであり、その意味において、各地域の伝統的文化の見直しや発掘もまた本調査のねらいの1つである。このことは中央に対する地方の復権—地方の時代といわれる Regionalism の思想とも深い関係をもっている。

- ⑤ 高度経済成長は人間の社会環境のみならず、自然環境をも大きく破壊し、とくに自然と人間との間に存在した生態系に危機的な変化を与えた。定住圏構想の受け皿とされる広域市町村圏行政においても、この危機の克服は真剣に考慮さるべき問題である。工場立地や減反政策への対応如何もこのことと深い関係をもつ。近畿の水がめといわれる琵琶湖の富栄養化→汚濁に対して、滋賀県当局が最近制定した『琵琶湖汚水防止条例』（昭和55年7月より施行）は、地方自治体による勇氣ある提案として大方の共鳴を得ているが、住みよい環境づくりのこの条例に対して県民がい

かに協力するかは、住民福祉への志向を測定する1つのバロメーターでもあり、地方の時代を象徴する1つの重要な試金石として受止めたい。

この2年間におけるわれわれの調査の方法と過程を記すとつぎのようである。

① 初年度（昭和53年度）

現地の実態調査を主とし、圏域内市町村当局を歴訪して調査への協力を依頼し資料を収集するとともに、広域行政推進状況について企画担当者から面接聴取を行なった。中核都市である八日市市役所に設置されている広域市町村圏協議会には、当該事務担当者が1人配置されているのみでスタッフの充実が望まれたが現状では困難であるとのことであった。

協議会は各自治体から担当者が集って年に数回会合し、道路整備、し尿・ゴミ処理場の設置、広域消防団組織等に若干の実績をあげながらも、各自治体のコンセンサスを得難い問題（とくにめいわく施設）のあることが確認された。

9月上旬（2泊3日）に研究所員一同による一斉調査を、各自の研究テーマにしたがって実施し、その調査結果を毎月の例会において発表し討議を重ねてきた。

② 第2年度（昭和54年度）

広域行政の問題の所在についてある程度の認識を得たが、それを住民意識を通じてたしかめ、さらには住民サイドからの要望や問題の所在を確かめ、今後の調査研究の進展に資するため、住民意識の調査に最大の努力を傾注した。詳細については後記するが、この調査を実施するため、各大学や研究所、行政機関等が実施した住民意識のためのアンケートをくまなく比較検討し、アンケート作成にかなりのエネルギーを費した。八日市・八幡の両市の伝統的市街地、新興住宅地、農村地域から、また日野町の伝統的市街地と農村地域から、蒲生町の農村地域から、1,000名のサンプルを抽出し、院生を中心とする学生30名による面接調査を実施し（9月上旬）、後記のごとき結果を得た。

③ 第3年度（昭和55年度）

2年度にわたる調査結果を一応まとめて紀要第1号としたわけであるが、住民意識調査の結果をさらに分析し、第3年次において次のような調査を実施したいと考えている。

- (1) 両市、とくに八日市市の都市勢力の測定を行い、中核都市としてのあり方を検討する。その際、いわゆる2眼レフ構造をもつ広域圏行政のあり方を考察する。
- (2) 住民のニーズとそれに対応する「まちづくり」の具体的構想を析出する。その際、各地域の伝統的文化にとくに着目する。

- (3) 住民の定住意識の分析を精密に行い、定住意識を高めるための諸条件を探求する。

(山岡栄市)

〔注〕

- 1) 建設省計画局『地方生活圏—豊かな地域社会の建設—』昭和53年4月、P.1。
- 2) 前掲書、P.10。
- 3) 「広域市町村圏振興整備措置要項」(自治省行政局編『広域市町村圏要覧』1978.所収) P.110。
- 4) 国土庁『第三次全国総合開発計画』52.11. P.7, (傍点は筆者)。
- 5) 自治省行政局;前掲書(1978) 参照。